

<https://helda.helsinki.fi>

Euroopan unionin yhteinen puolustus - mahdottomasta väistämättömäksi

Möttölä, Kari

Eduskunta
2019-03-06

Möttölä , K 2019 , Euroopan unionin yhteinen puolustus - mahdottomasta väistämättömäksi .
julkaisussa J Aunesluoma & S Kansikas (toim) , Euroopan villit kortit ja mustat joutsenet .
Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu , Nro 6/2018 , Eduskunta , Helsinki , Sivut
48-55 .

<http://hdl.handle.net/10138/304526>

publishedVersion

Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.

This is an electronic reprint of the original article.

This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.

Please cite the original version.

2.3 Euroopan unionin yhteinen puolustus - mahdollottomasta väistämättömäksi

Kari Möttölä, vieraileva tutkija, professori, Eurooppa-tutkimuksen keskus, Helsingin yliopisto

Johdanto: Euroopan unionin yhteinen puolustus kaukotavoitteesta kasvukohteeksi

Euroopan unionin (EU) yhteinen puolustus sotilasliiton kaltaisena järjestelynä täyttää *mustan joutsenen* tunnusmerkit, koska sitä pidetään epätodennäköisenä tai mahdollottomana. Toisaalta puolustusliiton syntymistä ei voisi pitää yllättävänä, koska sen pohdintaa tai torjuntaa pidetään esillä keskustelussa.

Niin Pohjois-Atlantin puolustusjärjestöön Natoon kuuluviin kuin sotilaallisesti liittoutumattomissa EU:n jäsenmaissa narratiivia, jolla oikeutetaan ja viitoitetaan toimintalinjaa, hallitsee kaksi varaumaa. Toisaalta vakuutetaan, että jäsenmaiden valmiuksien vahvistaminen yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa ei tähtää Naton korvaamiseen. Toisaalta ilmaistaan epäuskoa tai epäluottamusta siihen, että unioni pystyisi tuottamaan itsenäistä suorituskykyä kollektiiviseen puolustukseen, vaikka siihen pyrittäisiin tai olosuhteiden muutos sitä vaatisi.

Tässä lausunnossa lähdetään siitä, että puhe ei muuta asiointilaa, mutta se saattaa peittää muutoksen. Hallitseva puhe voi estää havaitsemasta käynnissä tai edessä olevaa muutosta. Kun valinnat ymmärretään unionin toimijuuden ja ympäröivän rakenteen yhteisvaikutuksena, siirtyminen yhteiseen sotilaalliseen puolustukseen tulee johdonmukaisena tai odotamattomana kehityskulkuna väistämättömäksi.

Toimijatasolla mustana joutsenena on ratkaisu, jolla EU:n jäsenmaat ottavat eurooppalaisena pilarina käyttöönsä Naton johtojärjestelmät ja suorituskyvyt pystyäkseen strategisen autonomian mukaisesti yhä vaativampiin itsenäisiin kriisinhallintaoperaatioihin ja viime kädessä yhteiseen puolustukseen.

Kansainvälisen rakenteen tasolla Yhdysvalloista tulee mustana joutsenena kansainvälisen järjestyksen epävakauksien tekijä, joka irtaantuu Euroopan puolustusvastuusta. Kiinan nousu Yhdysvaltain kilpailijana lisää epävarmuutta, jonka johdosta EU:n on varmistettava kyky itsenäiseen puolustukseen.

Lausunnossa ennakoidaan aluksi Euroopan unionin tahtoa ja kykyä yhteistä puolustusta pohjustaviin valintoihin. Toiseksi tarkastellaan ennakoitua tutkimuksen tuottaman neljän vaihtoehtoisen mutta lomittaisen globaalin kehityskulun eli megatrendin vaikutusta unionin strategiseen asemaan ja yhteiseen puolustuspolitiikkaan. Lopuksi pohditaan yhteisen puolustuksen erityispiirteitä EU:n muutoksena.

Euroopan unionin yhteisessä puolustuspolitiikassa, joka perussopimusten mukaan voi yksimielisellä päätöksellä johtaa yhteiseen puolustukseen, on otettu viiden viimeksi kuluneen vuoden kuluessa ennen kokemattomia edistysaskeleita Eurooppa-neuvoston (12/2013) käynnistettyä kunnianhimoisen narratiivin ”Euroopan puolustuksesta”.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) kehyksessä puolustuspoliittiset asiat kuuluvat hallitustenvälisen toimivallan piiriin. Oikeudellisesti sitovissa perussopimuksissa yhteinen puolustus on saanut yleisvelvoitteen (Maastricht 1993 J.4) vahvistukseksi täytäntöönpanoa ohjaavan keskinäisen avunannon lausekkeen (Lissabon 2009 42.7). Artikloihin sisältyvän varauman puitteissa jäsenvaltioiden puolustusratkaisuina ovat säilyneet sotilaallinen liittoutuminen (Naton jäsenvaltiot) ja itsenäinen kansallinen puolustus (sotilaallisesti liittoutumattomat maat).

Keskinäisen avunannon artiklan velvoittama solidaarisuus toteutuu jäsenmaiden itsenäisin päätöksin ja niiden valitsemien toimin. Unionin alustalla ei päätetä yhteisestä toiminnasta eikä unionin instituutioita ole valmisteltu tai varustettu sotilaallisiin toimiin jäsenvaltion joutuessa hyökkäyksen kohteeksi. Naton tapauksessa kollektiivisen aluepuolustuksen toteuttamiseen on varattu yhteisiä valmiussuunnitelmia, johtojärjestelmiä ja strategisia toimintakykyjä, joiden avulla jäsenmaiden asevoimia käytetään liittokunnan ja jäsenmaiden alueellisen koskemattomuuden suojaamiseen ja aseelliseen puolustamiseen.

Musta joutsen strategisen autonomian tuloksena

Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) vahvistaminen luo uskottavuutta *strategiselle autonomialle*, jonka yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan globaalistrategia (7/2016) on asettanut keinoksi Euroopan unionin ja sen jäsenmaiden kokonaisturvallisuuden takaamiseen. Vaikka ensisijaisena tavoitteena on itsenäinen kyky entistä vaativampaan kansainväliseen kriisinhallintaan ja yhteiskuntien joustokestävyyteen (resilienssiin), vahvistuva strateginen autonomia on yhtä lailla edellytyksenä yhteiselle puolustukselle.

Käynnissä on talous- ja rahaunioniin rinnastettavan *Euroopan turvallisuus- ja puolustusunionin* (ETPU) rakentuminen. Pysyvän rakenteellisen yhteistyön (PRY) käynnistämispäätöksessä (2017) jäsenvaltiot sitoutuvat strategisisissa suorituskäyvyydessä olevien puutteiden korjaamiseksi puolustusmenojen lisäämiseen ja investointien järkevään kohdentamiseen, puolustusjärjestelmien yhdenmukaistamiseen ja joukkojen käytettävyyden parantamiseen sekä teollisen ja teknologisen perustan vahvistamiseen avautuvilla puolustusalan yhteismarkkinoilla.

PRY:n hankkeiden toteutumista valvotaan unionin asiantuntijaelimissä ja ottamalla puolustusbudjetit yhteiseen vuosittaiseen arviointiin. Uutena rakenteena on myös ensimmäinen kriisinhallintaoperaatioiden suunnittelu- ja johtoesikunta. Toimivaltaraja on ylitetty Euroopan komission tultua toimijaksi puolustusulottuvuudella. Komissio kanavoi Euroopan puolustusrahaston kautta unionin yhteisen budjetin varoja tutkimus- ja kehittäelytyöhön sekä yhteishankintoihin. Tulevaisuuskeskustelua käyvässä komissiossa kaavailaan puolustuksen päähallinnon perustamista, mikä haastaisi Euroopan puolustusviraston (EDA) asemaa hallitustenvälisenä asiantuntijaelimenä.

Puolustusyhteistyön uudet välineet tähtäävät jäsenmaiden valmiuksien ja kykyjen parantamiseen unionin puitteissa, valikoiduissa maaryhmissä tai kumppanuudessa Naton kanssa toteutettavassa kriisinhallinnassa ja uudenlaisten turvallisuushaasteiden kuten hybridi- ja kyberuhkien torjunnassa. Koska kaikilla mailla on vain yhdet asevoimat ja puolustushallinnot, uudistukset edistävät samalla jäsenvaltioiden valmiuksia hoitaa omien ratkaisujensa

puitteissa aluepuolustustaan itsenäisesti tai Naton kehyksessä ja vastaavasti unionin yhteistä sotilaallista puolustusta, jos pidemmällä aikavälillä ja yksimielisesti otetaan askel puolustusliiton varustamiseen.

Strategisen autonomian tavoite heijastaa EU:n tarvetta vahvempaan itsenäiseen toimintakykyyn kansainvälisten suhteiden murroksessa, jossa unionin vastuu erityisesti lähialueiden vakaudesta on kasvanut. Puolustusliiton mahdollisuus luo yhdessä toimivien sisämarkkinoiden ja maailmantalouden hallintaan liittyvien (geotalouden) kykyjen kanssa perustan unionin riippumattomuudelle kiristyvän suurvaltakilpailun (geopolitiikan) paineissa.

Itsenäistä toimintakykyä vahvistetaan aste asteelta, eikä sitä tule tarkastella asemana, joka unionilla joko on tai ei ole kansainvälisissä suhteissa. Globaalistrategiaa tulkitsevan yhteisen virallisen narratiivin mukaan strategisen autonomian yhteydessä vahvistetaan samalla unionin kykyä yhteistyöhön kumppanien kanssa, millä tarkoitetaan Natoa ja transatlanttista suhdetta Yhdysvaltain kanssa.

Euroopan epäsymmetrinen riippuvuus Yhdysvalloista ei voi jatkua loputtomiin unionin ajassa arvojaan ja etujaan globaalissa muutoksessa. Laajasti on hyväksytty eurooppalaisten jäsenmaiden tarve ottaa suurempi vastuu turvallisuudesta ja puolustuksesta niin EU:n ja Naton puitteissa kuin myös halukkaiden maiden alialueellisissa ryhmissä. Pidemmällä aikavälillä strategisen autonomian tulee suojata unionia Yhdysvaltain vähittäiseltä tai odottamattomalta vetäytymiseltä Euroopan puolustamisvastuusta ja muilta epäsuotuisilta käänteiltä kuten Yhdysvaltain ja Kiinan välisen suursodan uhkalta.

Turvallisuus- ja puolustusunionin syventyessä eteen tulee yhteisvastuun laajentaminen esimerkiksi pysyvien monikansallisten joukkojen perustamisena tai puolustusteollisuuden sisämarkkinoiden luomisena. Kun hallitustenvälisyyden ja ylikansallisuuden väliset rajat ovat aluepuolustuksessa erityisen tarkkaan valvotut, suvereniteetin jakaminen muodostaa mustan joutsenen kaltaisen kynnyksen, vaikka EU:ssa - sen enempää kuin Natossakaan - ei tavoitella ”yhteistä armeijaa”.

Erillinen yhteinen aluepuolustus tarkoittaa unionin jäsenmaiden kykyä sotilasoperaatioihin turvautumatta Natoon sidottuihin valmiuksiin. Tähänastisessa tahdissa asevoimien suorituskyvyn, liikkuvuuden ja harjoituskäytännön sekä puolustusteollisen integraation kehitys unionin itsenäisyyden edellyttämälle tasolle voisi viedä 10-30 vuotta. Kun kahta päällekkäistä puolustusliittorakennelmaa ei pidetä mahdollisena, EU:n ja Naton institutio-naalinen suhde tulisi sopeuttaa unionin kasvaviin toiminnallisiin tarpeisiin.

Mustana joutsenena unionin strategiaa toteuttavat Euroopan unionin jäsenvaltiot ottavat eurooppalaisena pilarina käyttöön Naton yhteiset suunnitteluelimet, johtojärjestelmät ja strategiset suorituskyvyt unionin itsenäisiin operaatioihin ja tarpeen mukaan alueelliseen puolustukseen Yhdysvaltain suuntautuessa Euroopan ulkopuolisiin strategisiin näyttämöihin. Lopputulemana Nato väistyy eurooppalaisen puolustusliiton tieltä ja korvautuu EU:n kahdenvälisenä puolustussopimuksena ja geopolitiittisena työnjakona Yhdysvaltain kanssa sekä kumppanuutena muiden Naton ei-EU-jäsenmaiden kanssa. Strateginen ydinasepelote jää Yhdysvaltain varaan, vaikka Ranskan eurooppalaisella ydinaseella on rajoitettu merkityksensä.

Mustat joutsenet megatrendien myllerryksessä

Vaikka liberaali sääntöpohjainen kansainvälinen järjestys voi säilyä valtasuhteiden sopeutuksessa, se on yksi – joskin todennäköisin – ennakointitutkimuksen megatrendeistä, joissa tarkastellaan globaalia muutosta vuoteen 2035 tai sen yli. Seurauksena uhkaa niiden tukirakenteiden kaatuminen, joiden varaan Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden turvallisuusstrategiat ja puolustusratkaisut nojaavat. Suurin haaste on siinä mahdollisuudessa, että Yhdysvalloista tulee *mustana joutsenena* kansainvälisen järjestyksen epävakaustekijä. Kiinan nousun vääjäämättömyys ja samalla epävarmuus on tärkeä muutostekijä.

Määrittelemällä globaalin toimintalinjansa *periaatteelliseksi käytännönläheisyydeksi* EU yhdistää jäsenmaiden ja kansalaisten turvallisuusetujen puolustamisen demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien yleismaailmallisten arvojen edistämiseen. Pystyäkseen sopeutumaan suurvaltojen strategiseen peliin, ja säilyttääkseen valinnan mahdollisuuksia globaalina toimijana, EU:n tulee varmistaa toimintakykynsä kaikilla turvallisuuden ulottuvuuksilla.

Seuraavassa siirrytään tarkastelemaan asetelmaa liberaalissa; moninapaistuneessa; verkottuneessa ja pirstoutuneessa maailmassa. Megatrendit nähdään kukin erikseen vallitsevana kansainvälisenä järjestyksenä, joskin ne rakentuvat ja vaikuttavat myös lomittain ja päällekkäin.

(i) *Liberaalin järjestyksen muunnelmassa* Yhdysvallat on vallan uusjaossa Kiinan ja nousevien valtojen kanssa sitoutunut edelleen globaaliin johtajuuteen ja Euroopan turvallisuuteen. Vaikka Yhdysvallat on menettänyt hegemonista asemaansa, se on säilynyt läntisenä johtovaltana, jolla on strategisia vaihtoehtoja ja kyky voimatoimiin maailmanlaajuisesti. Kiina on taloudellisin ja sotilaallisin mittarein Yhdysvaltain rinnalla, joskin nousun kestävyys on jäänyt epävarmaksi sen vaatimien kustannusten ja voimavarojen vuoksi.

Yhdysvaltain kansallisen turvallisuusstrategian pitkä linja on koetuksella sisäpoliittisen kahtiajaon lamaannuttaessa päätöksentekoa ja yleisen mielipiteen horjuessa johtajuuden poliittisten ja taloudellisten kustannusten sekä epäonnistuneiden sotien vuoksi. Ulkopoliittinen luokka ei tavoittele Yhdysvalloille sodanjälkeistä kaikkivoipaa tai kylmän sodan jälkeistä yksinapaista valta-asemaa, mutta se on torjunut historian opetusten valossa geopoliittisen vetäytymisen.

Trumpin kauden kaaoksen jälkeen presidenttikausien vaihtelussa konservatiivinen keskustaoikeisto ja liberaali keskustavasemmisto ovat asettuneet perinteiseen strategiseen valtavirtaan, jossa vallitsee yhteisymmärrys liittokuntasitoumusten ja sotilaallisen voiman merkityksestä sekä maailmankaupan ja monenkeskisten instituutioiden asemasta Yhdysvaltain arvoja ja etuja edistävinä ajureina. Poliittista kenttää yhdistävänä kärkitavoitteena on pysynyt Kiinan ja Venäjän muodostaman strategisen ja ideologisen uhkan torjuminen.

Yhdysvaltain turvallisuusstrategian ja liberaalin järjestyksen tulevaisuuteen luo epävarmuutta vastakkainasettelu Kiinan kanssa. Vaikutusvaltaansa laajentava Kiina on asettanut oman tulevaisuuden mallinsa haasteeksi Yhdysvaltain johtoasemalle ja liberaalille järjestykselle, mutta samalla Kiina tarvitsee globaalia yhteistyötä Yhdysvaltain tapaan. Suurso dan uhkan kynnyks säily korkeana.

Kiinan geotaloudelliset hankkeet jatkuvat Euraasian alueella ja laajemmin, mutta kansainvälinen vastustus ja taloudelliset takaiskut ovat heikentäneet niiden poliittista vaikutusta. Kohdemaiden epäluulo valtiojohtoiseen modernisaatiomalliin rajoittaa Kiinan pehmeää valtaa. Kiinan ja Venäjän kyberoperaatiot ja muu informaatiovaikuttaminen kärjistävät digitaalisen kentän kilpailua ja heijastavat autoritarismin valtaa.

Suurvaltaidentiteetin omaksunut Kiina on koventanut vaatimuksia suhteissa Euroopan unioniin, jonka täytyy geotalouden ohella ottaa huomioon yhteistyön geopoliittiset seuraukset. Monenkeskisyyden mullistuminen ja keskinäisriippuvuuden kyseenalaistuminen edellyttävät unionilta turvallisuusetujen korostamista arvopäämäärien rinnalla.

Yhdysvaltain asemaa ainoana mahdollisena liberaalin järjestyksen johtovaltana heikentää epävarmuus sen strategisesta suunnasta. EU:n ja Yhdysvaltain välillä on kiistoja globaalien ongelmien hallinnasta ja maailmankaupasta, joskin demokratian aseman puolustamisessa ja informaatiovaikuttamisen alalla niiden edut yhtyvät kamppailussa autoritarismia vastaan. EU:n vastuu on kasvanut Venäjän etupiiripolitiikan patoamisessa Yhdysvaltain keskityössä Aasian-Tyynenmeren strategiseen alueeseen.

Siirtyminen itsenäiseen yhteiseen puolustukseen ei ole noussut polttavaksi kysymykseksi Euroopan unionin asialistalla. Vaikka kokonaisturvallisuuden näkökulmasta yhteisen puolustuspolitiikan merkitys kasvaa, hallitseva tila on narratiivilla, jonka mukaan EU-puolustusliittoa ei tarvita eikä siihen ole yksimielisyyttä.

(ii) *Moninapaistumisen* piirteitä on nähty pitkään liberaalin järjestyksen horjumisen vuoksi. Geopoliittisen ja geoeconomisen kilpailun kärjistyminen on rikkonut liberaalin järjestyksen keskeisiä rakenteita. Moninapaisuudessa suurvaltapolitiikan tavoitteena on alueellisten etupiirien hankkiminen ja vakiinnuttaminen. Globaaleina kehityssuuntina yhteisiin sääntöihin ja instituutioihin nojaavat turvallisuusjärjestelyt ovat heikentyneet, ydinasepelotteen ja ydinasevalvonnan vaikutus tullut epävarmemmaksi, tuhoon pystyvä teknologia levinnyt useampiin käsiin, poliittinen informaatio-osodankäynti kärjistynyt ja monenvälinen diplomatia menettänyt merkitystään.

Yhdysvalloissa poliittisen kentän valtavirrassa Euroopan ja Aasian liittolaiset nähdään tärkeiksi tukialueiksi, mutta molempien äärilaitojen paine on johtanut tinkimiseen liittokuntavastuusta ja monenkeskisestä sääntöperustasta.

Nationalistiset piirit ajavat suvereenisuutta ja protektionismia. Edistykselliset vaativat puolustusmenojen ja asevoimien käytön rajoittamista sekä ehdollistamista liittokuntiin ja kansainvälisiin instituutioihin. Keskeisenä teemana vasen siipi alistaa ulkopoliittikan yhteiskunta- ja talouspoliittisille tavoitteille. Vaikutusvaltaiset äänet ovat tuominneet liberaaliin hegemoniaan pyrkimisen ja tarjoavat keskittymistä Yhdysvaltain puolustuksen turvaamiseen. Realistien piirissä ollaan valmiita sopimaan Itä-Euroopan maiden jäämisestä Venäjän etupiiriin, ja jotkut ovat valmiita vetäytymään Euroopasta hajottamalla Naton ja jättämällä sen jäsenmaiden puolustamisen tapauskohtaisten valintojen nojaan.

Yhdysvaltain ja Kiinan kahdenvälinen kilpailu ei ole tuottanut kahden suuren yhteisjohtajuutta, vaan moninapainen maailma on jäänyt rakenteeltaan epävakaaaksi. Suora strateginen vastakkainasettelu, jota kärjistää Kiinan alueellisen sotilaallisen voiman kasvu, koskee Yhdysvaltain asemaa Tyynenmeren valtana Kiinan lähialueella Itä-Aasiassa.

Taloudellisen, teknologisen ja sotilaallisen vallan kokonaisuudessa Yhdysvallat on säilyttänyt johtoasemansa, vaikka talouden koossa Kiina on sen ohittanut. Teknologinen kilpailu Yhdysvaltain kanssa kiristyy, joskin autoritaarinen poliittinen järjestelmä jarruttaa Kiinan teknologista uudistumista. Kiinan asemaa uhkaa sisäinen talouskriisi ja ulkomaisten hankkeiden epäonnistuminen.

Venäjän-Kiinan strategisella liitolla olisi laajoja geopolittisia ja geotaloudellisia vaikutuksia kilpailussa Yhdysvaltain ja lännen kanssa. Osapuolten epäsymmetrian vuoksi se ei kuitenkaan ole vakiintunut mustan joutsenen kaltaiseksi muutostekijäksi. Venäjä on jäänyt alueelliseksi geopolittiseksi vallaksi.

Vaikka Yhdysvallat säilyttää suurvaltojen keskinäisissä valtasuhteissa erityisaseman, siitä on tullut *musta joutsen*, joka on pakottanut Euroopan unionin turvallisuus- ja puolustusstrategian muutokseen. Yhdysvaltain ja Kiinan välisen kilpailun kärjistyessä EU:n tulee valita asemansa Yhdysvaltain kumppanuudessa tai itsenäisenä toimijana. Geotaloudelliset ristiriidat ja alueellisia konflikteja koskevat erimielisyydet EU:n ja Yhdysvaltain välillä jatkuvat, joskin ilman sotilaallista kilpailua.

Yhteisen kollektiivisen puolustuksen rakentaminen on tullut väistämättömäksi seuraukseksi unionin asettuessa moninapaiseen järjestykseen, joskin ydinasepelote jää Yhdysvaltain varaan. Vaikka Naton tilalle on tulossa unionin ja jäsenmaiden kahdenvälisiä puolustusjärjestelyjä Yhdysvaltain kanssa, EU:n on toimittava itsenäisesti suurvaltojen strategisessa pelissä turvallisuusetujensa ajamiseksi.

(iii) *Verkottumistaidot* korostuvat järjestyksessä, jossa valta saa uudenlaisia muotoja ja jakautuu uudella tavalla. Globalisaation tiivistäessä ja syventäessä toimijoiden välistä vuorovaikutusta nousee megatrendi, jossa valtion asema on heikentynyt kansainvälisen järjestyksen muutostekijänä. Globalisaatio on voimaannuttanut myönteisenä ilmiönä kansalaisia, kansalaisryhmiä ja yhteisöjä sekä paikallisia hallintoelimiä ajamaan arvojaan ja etujaan uudenlaisten vuorovaikutusteknologioiden avulla.

Verkottuneessa maailmassa valtion ylä- ja ulkopuolelle rakentuvat ja rajat ylittävät poikkikansalliset yhteisöt ja muut toimijat ottavat hallitustenvälisten organisaatioiden ohella globalisaation hyödyntämisessä ja globaalihallinnassa tehtäviä, joita hallitukset eivät pysty tai halua toteuttaa. Kyber- ja hybridioperaatioiden torjunnassa ja toteuttamisessa sekä informaatiokilpailun laajentuessa ja kärjistyessä yksityisillä toimijoilla on tärkeä osa yhteiskuntien joustokestävyydessä (resilienssin) ja valtioiden selviytymisessä.

Yhdysvaltain ja Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden asema kehittyneinä yhteiskuntina on sitä edullisempi mitä pidemmälle verkostoille ja yhteisöille avautuva maailmanjärjestys kasvaa vallitsevana tai muiden megatrendien kanssa kerrostuneena rakenteena.

Valtioiden välisten sotilaallisten konfliktien odotetaan vähentyvän, mikä säilyttäisi EU:n jäsenmaiden perinteisen aluepuolustuksen riippuvuuden Naton ja Yhdysvaltain kumppanuudesta. Unionin yhteinen puolustus on sen sijaan tulossa *mustana joutsenena* tarpeelliseksi uudenlaisena kokonaisrakenteena, kun poliittinen sodankäynti, kyber- ja informaatio-operaatiot, tekoäly ja robotiikka ovat tulleet kokonaispuolustuksen keskeisiksi muodoiksi. Unionin digitaalisen tilan ja informaatioalueen koskemattomuuden puolustamista ei voi jättää Yhdysvaltain turvallisuustakuun tai Naton varaan.

(iv) *Pirstoutunut maailmanjärjestys* on globalisaation kielteinen seuraus, joka ilmenee kansainvälisenä epävakautena, kansallisvaltioiden roolin korostumisena ja yhteiskuntien poliittisena ja sosiaalisena eriarvoistumisena. Yhdysvallat ja Euroopan unioni ovat vaikeudessa globalisaation hallinnassa, eivätkä ne ole kyenneet estämään siirtymistä saarekkeiden muodostamaan sulkeutuvaan maailmanjärjestykseen.

Hallitsemattomaksi tulleen moninapaisuuden ja Yhdysvaltain hegemonian jälkeisessä maailmassa suurvallat eivät ole pystyneet luomaan vakaata turvallisuusjärjestystä, mihin myöskään monenvälisten sääntöjen ja instituutioiden järjestelmää ei ole riittävästi päivitetty rakenteiltaan ja toimintatavoiltaan.

Hidastuneen talouskasvun ja syvenevän eriarvoisuuden oloissa globalisaation vastaisuus, poliittinen nationalismi sekä taloudellinen ja siirtolaisuuden vastainen protektionismi voimistuvat. Sisäisten paineiden seurauksena ja epävakauden kasvaessa suurvaltojen keskinäinen geopolitiikan ja geotalouden alojen kilpailu kärjistyy edelleen ja pienten valtioiden asema heikentyy.

Strategisena valintana Yhdysvallat on luopunut erityisasemastaan ja pysyvistä liittosuhteista. Entinen johtovalta keskittyy kansallisen turvallisuutensa takaamiseen ja hoitaa yhteistä puolustusta tapauskohtaisesti eri alueiden ja valtioiden kanssa. Itsenäisen kollektiivisen puolustuksen rakentaminen on jäänyt *mustana joutsenena* Euroopan unionin ainoaksi mahdolliseksi valinnaksi. Muussa tapauksessa seurauksena olisi unionin yhtenäisyyden pirstoutuminen rikkoutuneessa kansainvälisessä asetelmassa.

Päätelmiä

Yhteistä puolustusta koskeva ratkaisu määrittää ja rajaa Euroopan unionin asemaa globaalina valtana. Pehmeä vallan (toimijan houkuttelevuus ja arvostus muiden arvioissa); terävän vallan (teknologiset informaatio-, kyber- ja hybridikyvyt ja niiden torjunta); ja älykkään vallan (keinojen ja voimavarojen yhdistäminen) ohella kovan vallan vahvistaminen (poliittinen ja sotilaallinen kyky vaikuttaa sääntöperäisiin ja rakenteellisiin kehityskulkuihin ja alueellisiin konflikteihin sekä suurvaltojen ratkaisuihin) tulee unionin välttämättömäksi valinnaksi kansainvälisen järjestyksen muutoksissa.

EU:n yhteisen puolustuksen ennakkointia vaikeuttavat unionin päätöksenteon sääntöjen ja instituutioiden jäykkyydet. Yhteisen puolustuspolitiikan alalla on ylitettävä hallitustenvälisyyden ja ylikansallisuuden sekä unionin elimissä ja niiden ulkopuolella tapahtuvan toiminnan väliset rajat. Samalla EU:n ja Naton suhde on uudelleen arvioitava palvelemaan unionin itsenäisiä turvallisuuspyrkimyksiä.

Euroopan turvallisuus- ja puolustusunionin syventyminen puolustusliitoksi on määrätyissä kehityskuluissa väistämätöntä. Yhdentymiskehityksen työntöä vahvemmin kynnyksen ylitämiseen vaikuttaa ulkoisen toimintaympäristön veto. Kun eurooppalaiset aikanaan sitoivat aluepuolustuksensa Yhdysvaltain tukeen, se on samaisen siteen purkamisessa yhtä lailla ehdollistaja ja musta joutsen. Kiinan merkitys kovan vallan kysymyksissä kasvaa unionin ratkaisuihin, vaikka se ei nousekaan hegemoniseen asemaan.

Yhteinen puolustus toteutuu mustana joutsenena megatrendeissä, joita ohjaa vallankäytön keskittyminen suurvaltojen keskinäiseen kilpailuun (moninapaistumisessa) tai määrittää vallan hajautuminen ja yhteisten rakenteiden murtuminen (pirstoutuminen). Vastaavasti strateginen autonomia tarjoaa unionille vaihtoehtoja kansainvälisessä järjestyksessä, jota Yhdysvallat johtaa yhteisten sääntöjen ja instituutioiden puitteissa (liberaali monenkeskisyys). Toisaalta uudenlainen yhteinen puolustus tulee tarpeelliseksi valtion roolin väistyessä ja uudenlaisten yhteyksien korostuessa (verkottunut maailma).

2.4 Venäjän käänös Aasiaan EU:n idänpolitiikan haasteena

Suvi Kansikas, VTT, tutkijatohtori, Eurooppa-tutkimuksen keskus, Helsingin yliopisto

Johdanto

EU-Venäjä-suhteen perustana on vuonna 1997 voimaantullut sopimus kumppanuudesta ja yhteistyöstä, joka kattaa yhteistyön muun muassa talouden, kaupan, energian, ilmastonmuutoksen, tutkimuksen, koulutuksen, kulttuurin ja turvallisuuden aloilla. Nykyisenkaltaisen yhteistyön ja strategisen kumppanuuden historia EU:n ja Venäjän välillä on verrattain lyhyt. Kauppasuhteet niiden edeltäjien, EEC:n ja Neuvostoliiton, välillä solmittiin vasta yli kolme vuosikymmentä Rooman sopimuksen allekirjoituksen jälkeen, joulukuussa 1989. Kylmän sodan aikana Neuvostoliitto ja sen liittolaiset suhtautuivat vihamielisesti Länsi-Euroopan yhdentymissuunnitelmiin, mutta kaupallista, tieteellis-teknistä ja kulttuuriyhteistyötä toki tehtiin niin kutsutun rautaesiripun läpi yksittäisten länsimaiden kanssa ohi Brysselin instituutioiden.

Tässä lausunnossa tarkastellaan EU:n ja Venäjän välisten suhteiden kehitystä taloudellisen ja poliittisen kumppanuuden kuin myös niiden välisen kilpailun ja vastakkainasettelun kehityksessä. Laajempi kehityskulku, johon EU-Venäjä-suhde on tässä tarkastelussa asetettu, liittyy maailmanpolitiikan painopisteen siirtymiseen Aasiaan eli maantieteellisesti pois läntisestä maailmasta ja poliittisesti pois päin demokratisoitumisesta, kohti autoritarismia.

EU:n ja Venäjän välisiä suhteita kuvataan usein termillä keskinäisriippuvuus, jolla termillä viitataan etupäässä taloudelliseen yhteistyöhön Venäjän ollessa EU:n tärkeä energiantoimittaja, ja EU-maat tuon energian (elin)tärkeä ostaja. Venäjä on sitonut itsensä tiiviiseen energiakauppasuhteeseen EU-maiden kanssa. Esimerkiksi niin kauan kuin sen kaasu kulkee putkia pitkin eikä nestemäisenä LNG (liquefied natural gas)-muodossa tankkereilla, on yleisesti arvioitu Venäjän olevan kannattavampaa jatkaa vientiään EU-maihin kuin lopettaa se. Samoin Venäjän pyrkimykset päästä muita reittejä kuin Ukrainan ja Valko-Venäjän kautta eurooppalaisille markkinoille mm. North ja South Stream -putkien kautta kertovat sitoutumisesta EU-maiden kanssa käytävään kauppaan.

Keväällä 2014 Venäjän suorittaman Krimin valtauksen myötä on pohdittu EU:n ja Venäjän vastakkainasettelua jopa maailmankuvien törmäyksenä. Venäjä pelaa geopolitiittista suurvaltapolitiikkaa, johon EU:lla ei ole kiinnostusta eikä juuri keinojakaan. EU sen sijaan käyttää Venäjän suuntaan kauppapoliittisia keinoja. EU-maiden yksimielisesti Venäjää vastaan